

Criblez, Lucien

## **Vox populi - zur Herausforderung der Bildungspolitik durch die halbdirekte Demokratie**

*Zeitschrift für Pädagogik 57 (2011) 4, S. 471-483*



Quellenangabe/ Reference:

Criblez, Lucien: Vox populi - zur Herausforderung der Bildungspolitik durch die halbdirekte Demokratie - In: Zeitschrift für Pädagogik 57 (2011) 4, S. 471-483 - URN: urn:nbn:de:0111-opus-87416 - DOI: 10.25656/01:8741

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-87416>

<https://doi.org/10.25656/01:8741>

in Kooperation mit / in cooperation with:

# **BELTZ JUVENTA**

<http://www.juventa.de>

### **Nutzungsbedingungen**

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### **Terms of use**

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### **Kontakt / Contact:**

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipt.de](mailto:pedocs@dipt.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

# ZEITSCHRIFT FÜR PÄDAGOGIK

Heft 4

Juli/August 2011

## ■ *Thementeil*

### **Bildungspolitik zwischen Experten- wissen und Öffentlichkeit**

## ■ *Allgemeiner Teil*

Die Einrichtung von Gemeinschaftsschulen in  
Schleswig-Holstein – der Kontext des System-  
wandels in lokaler Entscheidung

Formen innerschulischer Steuerung mittels  
zentraler Lernstandserhebung

Unbekannt, unverstanden, unterschätzt –  
Gregor Girards facettenreiche Schulpädagogik

## Inhaltsverzeichnis

### *Thementeil: Bildungspolitik zwischen Expertenwissen und Öffentlichkeit*

*Marcelo Caruso*

Bildungspolitik zwischen Expertenwissen und Öffentlichkeit.

Einführung in den Thementeil ..... 453

*Michele S. Moses*

Education-Policy-by-Ballot-Initiative: Considerations

Related to Democracy and Justice ..... 458

*Lucien Criblez*

Vox populi – Zur Herausforderung der Bildungspolitik

durch die halbdirekte Demokratie ..... 471

*Florian Waldow*

Juristen oder Testspezialisten? Zur Rolle von Experten bei der Herstellung

von Notengerechtigkeit in Deutschland und Schweden ..... 487

*Bernd Zymek/Sabine Wendt/Moritz Hegemann/Frank Ragutt*

Regional Governance und kommunale Schulentwicklungspolitik im Prozess

des Rück- und Umbaus regionaler Schulangebotsstrukturen ..... 497

*Markus Maurer*

Der *Free Education* Mythos und die Legitimationsprobleme privater Akteure

im Hochschulsektor Sri Lankas ..... 513

*Deutscher Bildungsserver*

Linktipps zum Thema „Bildungspolitik zwischen Expertenwissen

und Öffentlichkeit“ ..... 526

## *Allgemeiner Teil*

*Jürgen Wiechmann*

Die Einrichtung von Gemeinschaftsschulen in Schleswig-Holstein – der Kontext des Systemwandels in lokaler Entscheidung .....	534
---	-----

*Tobias Diemer/Harm Kuper*

Formen innerschulischer Steuerung mittels zentraler Lernstandserhebungen .....	559
--	-----

*Beat Bertschy*

Unbekannt, unverstanden, unterschätzt – Gregor Girards facettenreiche Schulpädagogik .....	572
---	-----

## *Besprechungen*

*Christine Schmid/Rainer Watermann*

Wulf Hopf: Freiheit – Leistung – Ungleichheit. Bildung und soziale Herkunft in Deutschland .....	589
---	-----

*Michaela Schmid*

Hildegard Macha/Monika Witzke (Hrsg.): „Familie – Kindheit – Jugend – Gender“. Handbuch der Erziehungswissenschaft, Band III .....	592
--	-----

*Klaus Zierer*

Karl-Heinz Arnold/Sigrid Blömeke/Rudolf Messner/ Jörg Schlömerkemper (Hrsg.): Allgemeine Didaktik und Lehr-Lernforschung – Kontroversen und Entwicklungsperspektiven einer Wissenschaft vom Unterricht .....	595
---	-----

## *Dokumentation*

Erziehungswissenschaftliche Habilitationen und Promotionen 2010 .....	598
Pädagogische Neuerscheinungen .....	633
Impressum .....	U 3

## Table of Contents

### *Topic: Educational Policy between Expert Knowledge and Public Discussion*

*Marcelo Caruso*

Educational Policy between Expert Knowledge and Public Discussion. An introduction .....	453
---	-----

*Michele S. Moses*

Education-Policy-by-Ballot-Initiative: Considerations Related to Democracy and Justice .....	458
---	-----

*Lucien Criblez*

Vox populi – On the challenges of semi-direct democracy with regard to educational policy .....	471
--	-----

*Florian Waldow*

Lawyers or Test Specialists? On the role of experts in establishing equity of grades in Germany and in Sweden .....	484
--	-----

*Bernd Zymek/Sabine Wendt/Moritz Hegemann/Frank Ragutt*

Regional Governance and Local School Development Policy in the Process of De- or Reconstructing Regional Structures of Educational Institutions .....	497
--	-----

*Markus Maurer*

The Myth of Free Education and the Problems of Legitimization Private Operators are confronted with in the Field of Higher Secondary Education in Sri Lanka .....	513
---	-----

*Deutscher Bildungsserver*

Tips on links relating to the topic of “Educational Policy between Expert Knowledge and Public Discussion” .....	526
---	-----

### *Contributions*

*Jürgen Wiechmann*

The Implementation of the Comprehensive School (Gemeinschaftsschule) in Schleswig-Holstein – Systemic change and local decision making .....	534
---	-----

<i>Tobias Diemer/Harm Kuper</i>	
Forms of School-Internal Control by means of Central Surveys on Student Achievement .....	572
<i>Beat Bertschy</i>	
Unknown, Misunderstood, Underestimated – Gregor Girard’s multifaceted theory of education .....	572
Book Reviews .....	589
New Books .....	633
Impressum .....	U 3

Lucien Criblez

# Vox populi – Zur Herausforderung der Bildungspolitik durch die halbdirekte Demokratie

**Zusammenfassung:** Volksabstimmungen schaffen größtmögliche Öffentlichkeit in der Bildungspolitik, weil die stimmberechtigte Bevölkerung über die Abstimmungsvorlagen informiert werden muss und weil im Vorfeld von Volksabstimmungen ein öffentlicher Diskurs über die Vorlagen stattfindet. Der Beitrag weist auf die Tradition der halbdirekten Demokratie in der Schweiz hin und zeigt im Sinne einer Heuristik an drei Fallbeispielen die bildungspolitischen Themen, die zur Abstimmung gelangten und die Resultate der Abstimmungen auf. Vor diesem Hintergrund werden im letzten Teil einige allgemeine Entwicklungstrends herausgearbeitet und Forschungsdesiderata formuliert.

## 1. Einleitung

Seit der Aufklärung sind Diskussionen um Bildung immer wieder mit Diskussionen um den Staat verknüpft, Bildungstheorie und Staatstheorie aufeinander bezogen worden. Dabei standen vorwiegend ordnungspolitische Fragen im Vordergrund: nach den Aufgaben des Staates in Bildung und Erziehung, nach dem Verhältnis zwischen Staat, Familie und Schule oder die Frage danach, welche staatliche Ebene sinnvollerweise welche Bildungs- und Erziehungsfragen regeln soll (Criblez, 2008a, S. 10-11). In den wissenschaftlichen Debatten über das Verhältnis von Staat und Bildung hat die Ausprägung der Staatsform allerdings meist keine maßgebliche Berücksichtigung gefunden.<sup>1</sup> Zwar war immer implizit vorausgesetzt, dass zum Beispiel die Forderung nach Bildung für alle nicht Kernanliegen eines absolutistischen Staates sein könne und dass das meritokratische Prinzip des Zugangs zur höheren Bildung vor allem zu den Grundprinzipien liberaler Staatsordnungen gehört. Aber auch in empirischen, international vergleichenden Studien spielt die Staatsform, in der Bildung organisiert ist, keine bedeutende Rolle, auch wenn die Probleme der Nicht-Berücksichtigung von Kontexten beim „borrowing and lending“ (Steiner-Khamsi, 2004) inzwischen bekannt sind. Ob Bildung in einem Nationalstaat mit repräsentativer Demokratie, direkter Demokratie oder konstitutioneller Monarchie analysiert wird, spielte bislang nicht einmal in international vergleichenden Studien zur politischen Bildung (zum Beispiel Oser & Biedermann, 2003) eine Rolle.

Nationalstaatliche Bildungspolitik, so die These, die dem folgenden Beitrag zugrunde liegt, kann nur sinnvoll analysiert (und mit andern nationalstaatlichen Bildungspolitiken verglichen) werden, wenn die Kontexte der politischen Verfasstheit und der

1 Am deutlichsten ist die Staatsform in Analysen zu Bildung und Erziehung in totalitären Staaten thematisiert worden, im deutschen Sprachraum insbesondere zur Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft.

politischen Verfahren berücksichtigt werden. Der folgende Beitrag kann – weil Forschung in dieser Hinsicht bislang weitgehend fehlt – nicht mehr als explorativen Charakter haben. Er fokussiert einen spezifischen Fall: die schweizerische Bildungspolitik unter Bedingungen direktdemokratischer Mitwirkungsrechte. Die Schweiz ist das Land, in dem am häufigsten über Bildungsfragen in Volksabstimmungen entschieden wird. Was in Hamburg 2010 erprobt worden ist, hat in den Schweizer Kantonen lange Tradition.

Im föderalistischen Bildungssystem<sup>2</sup> finden diese Volksabstimmungen eher selten national statt, sondern meistens in den Kantonen. Der Bund hat sich seit 1884 zunehmend in der Berufsbildungspolitik engagiert (Bauder & Osterwalder, 2008), seit 1999 ist er vollumfänglich für die Berufsbildung zuständig. Zudem führt er eigene Hochschulen, regelt einige wenige Eckwerte im Volksschulbereich und subventioniert im Sinne des kooperativen Föderalismus (vgl. Braun, 2003) die Kantone in weiteren Bildungsbereichen, insbesondere durch Bundesbeiträge an die kantonalen Universitäten. Für die Regelung aller anderen Bildungsbelange sind die Kantone zuständig, Volksabstimmungen über Bildungsfragen finden also meist in den 26 Kantonen statt.

Der folgende Beitrag geht davon aus, dass Volksabstimmungen über ein bildungspolitisches Thema eine Maximalform der Herstellung von Öffentlichkeit<sup>3</sup> in der Bildungspolitik darstellen: Alle stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger können zur entsprechenden Sachvorlage Stellung nehmen. Sie werden entsprechend informiert<sup>4</sup> und über die Vorlagen finden im Vorfeld der Abstimmungen weit reichende öffentliche Debatten statt: Volksabstimmungen sind deshalb immer auch Medienereignisse. Die Medien informieren – zum Teil ausgewogen unterschiedliche Positionen darstellend, zum Teil Partei nehmend – über die Vorlagen, zeigen Positionen von Parteien, Verbänden und weiteren Interessengruppierungen auf und kommunizieren und kommentieren nach den Abstimmungswochenenden die Resultate.

Die Ergebnisse der Volksabstimmungen werden von weiten Kreisen der Bevölkerung akzeptiert, auch wenn sie manchmal äußerst knapp ausfallen. Die *vox populi*, die

2 Zum Bildungs föderalismus in der Schweiz und zu den neueren bildungspolitischen Entwicklungen vgl. Criblez (2009, 2010a); einen Überblick über das schweizerische Bildungssystem bietet die Homepage der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK): <http://www.edk.ch>; recherchiert am 15. Februar 2011.

3 Öffentlichkeit wird im Folgenden nicht nur als mediale Öffentlichkeit verstanden, sondern als politische Öffentlichkeit, die sich insbesondere durch die weit reichende politische Beteiligung der stimm- und wahlberechtigten Bevölkerung konstituiert und sich am deutlichsten an Abstimmungswochenenden manifestiert. Eines der ungelösten politischen Probleme der Schweiz ist, dass die eingewanderte Bevölkerung ohne Schweizer Bürgerrecht in den meisten Kantonen (Ausnahmen: Neuenburg und Jura) und auf Bundesebene nicht über Stimm- und Wahlrecht verfügt.

4 Zu nationalen Abstimmungen werden den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern mit den Abstimmungsunterlagen „Erläuterungen zur Volksabstimmung“ zugeschiedt, in denen über die Vorlagen informiert wird und die Pro- und Contra-Positionen sowie die Position der Regierung erläutert werden (vgl. Linder, 1999, S. 270). Über kantonale Abstimmungen wird ähnlich informiert.



„Stimme des Volkes“, hat also einen hohen Stellenwert in der schweizerischen Politik. Das Referendum zeige die wirklichen Mehrheiten, es beende damit allen Streit (Hilty, 1887, S. 431), zeigte sich der Verfassungsrechtler Carl Hilty kurz nach der Einführung der halbdirekten Demokratie optimistisch. Politikerinnen und Politiker sind denn nach Volksabstimmungen immer darauf bedacht zu betonen, dass der Volksentscheid zu respektieren sei. Mit dieser hohen Wertigkeit der Resultate von Volksabstimmungen ist allerdings durchaus auch die Gefahr populistischer Abstimmungskämpfe verbunden.

Volksabstimmungen können grundsätzlich auf zwei unterschiedliche Weisen zustande kommen: Entweder muss über einen Entscheid des Parlamentes obligatorisch abgestimmt werden (obligatorisches Referendum) oder eine solche Abstimmung wird durch Unterschriftensammlung verlangt (fakultatives Referendum). Davon zu unterscheiden sind Volksabstimmungen, die stattfinden, weil mit einer Unterschriftensammlung eine Veränderung initiiert wird (meist: Volksinitiative). Die beiden Arten von Abstimmungen haben unterschiedliche Funktionen: Das obligatorische und das freiwillige Referendum stellen im Modell des *policy cycle* (vgl. Jann & Wegerich, 2009) den Abschluss der Phase der Politikformulierung dar; die Volksabstimmung verleiht – im Falle des positiven Ausgangs – der formulierten Politik demokratische Legitimation durch den Souverän und kann nun implementiert werden. Volksinitiativen dagegen sind Instrumente des *agenda setting*: Bei positivem Ausgang muss die verlangte Veränderung von Parlament und Regierung auf die politische Traktandenliste gesetzt werden.

Im folgenden Beitrag wird zunächst auf die Tradition der halbdirekten Demokratie, deren historischen Entstehungskontext sowie die wichtigsten direktdemokratischen Rechte in der Schweiz hingewiesen. Im zweiten Abschnitt wird die Frage der Herstellung von Öffentlichkeit und Legitimation durch Volksabstimmungen empirisch angegangen: Drei kleine empirische Analysen zeigen, zu welchen Themen im Bildungsbereich abgestimmt wurde und wie die Resultate der Volksabstimmungen ausgefallen sind; das erste Beispiel betrifft die nationale Ebene, zwei Beispiele betreffen den Kanton Zürich. Im letzten Abschnitt wird vor diesem Hintergrund einerseits systematischer nach dem Stellenwert von Volksabstimmungen im Bildungsbereich für die Weiterentwicklung von Bildungssystemen und deren Funktion als Instrument der gleichzeitigen Herstellung von Öffentlichkeit und von Legitimation, aber auch als Instrument der politischen Kontrolle von Parlament und Regierung gefragt, andererseits werden einige Forschungsdesiderata aufgezeigt.

## **2. Zur Tradition direktdemokratischer Rechte in der Schweiz**

Die liberalen Kantone, die durch revolutionsartige Umbrüche in den 1830er-Jahren in der Schweiz entstanden waren, gaben sich Repräsentativsysteme und auch der 1848 gegründete Bundesstaat war zunächst eine repräsentative Demokratie. Der Historiker Albert Tanner (1998) hat dies auf die Formel: „Alles für das Volk – aber möglichst ohne Volk“ (S. 68) gebracht. Erst als der „Manchester-Liberalismus“ in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts immer stärker für die sich zuspitzende soziale Frage mitverantwortlich

gemacht wurde und das sich zunehmend autoritär verhaltende Wirtschaftsbürgertum in Kritik geriet, sorgte die „demokratische Bewegung“ (Gilg, 1951) dafür, dass, zunächst in einzelnen Kantonen,<sup>5</sup> mit der Revision der Bundesverfassung (Grundgesetz) 1874 aber auch auf nationaler Ebene, den Bürgern (und bis 1971: nur den Bürgern) demokratische Mitwirkungsrechte zugeordnet wurden. Auf Bundesebene wurde 1874 zunächst das Referendumsrecht, 1891 dann auch das Initiativrecht eingeführt.

Unter die direktdemokratischen Volksrechte werden in der öffentlichen Diskussions-tradition der Schweiz vor allem das Referendums- und das Initiativrecht<sup>6</sup> subsumiert, obwohl auch andere Rechte dazugehören wie die direkte Wahl der Kantonsregierungen und das Abberufungsrecht. Da auch in der Schweiz nicht alle politischen Entscheide einer Volksbefragung unterzogen werden, sondern nur die wichtigsten, wird das politische System auch etwa als „halbdirekte Demokratie“ bezeichnet.<sup>7</sup>

Die Einführung der Volksrechte war mit hohen Erwartungen verbunden. Zugespielt formuliert sollten durch Volksentscheide die großen gesellschaftlichen Probleme schneller besseren Lösungen zugeführt werden, als dies den Parlamenten mit ihren politischen und wirtschaftlichen Interessenvertretern zugetraut wurde. So erwartete etwa die politische Linke von der Einführung der Volksrechte nichts weniger als die Lösung der sozialen Frage (Kölz, 2000, S. 39). Mit den Volksrechten war also von Anfang an eine „kritische“ Funktion verbunden, die sich auf die „classe politique“ bezog. „Das Volk weiss [...] besser, was ihm frommt, als seine Vertreter. Darum glaubt man, dieses werde die Gesetze fortlaufend den sich verändernden sozialen Verhältnissen anpassen, und zwar selbstverständlich in fortschrittlichem Sinne“ (Gruner, 1969, S. 78). Die stimmberechtigte Bevölkerung sollte als Souverän deshalb die Entscheide der Parlamente kontrollieren, ja der Willkür des Gesetzgebers Schranken setzen können (Curti, 1900, S. 101). Als zentrale Funktion der neuen, in der Schweiz vor allem im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts eingeführten Volksrechte kann deshalb die Kontrolle der politischen Elite durch den Souverän gelten.

5 Am besten aufgearbeitet ist die Geschichte der demokratischen Bewegung für die Kantone Zürich (Schaffner, 1982), Basel-Landschaft (Blum, 1977) und Solothurn (Sommer, 1945); einen allgemeinen Überblick gibt Gruner (1969, S. 77-79/99-101).

6 Initiative und Referendum waren und sind auf Bundesebene und in den Kantonen unterschiedlich definiert und an unterschiedliche Bedingungen gebunden (referendumsfähige parlamentarische Entscheide, mögliche Objekte der Volksinitiative, Anzahl notwendiger Unterschriften, Fristen, Abstimmungsverfahren usw.). An dieser Stelle kann nur auf die große Varianz und die historischen Veränderungen über Zeit hingewiesen werden. Zeitgenössische Überblicke zur Einführung der direkten Demokratie geben: Vogt (1873); Curti (1882, 1900); Hilty (1887); Stüssi (1893); aktuelle Überblicke bieten Hangartner und Kley (2000); Linder (1999, S. 235-294); Neidhart (2002, S. 352-412) und Vatter (2002, S. 219-340).

7 Die Verwendung der Begriffe war und ist uneinheitlich. Linder (1999, S. 236-239) hat zwischen direkter und halbdirekter Demokratie unterschieden. Von „direkter Demokratie“ spricht er, „wenn die Volksrechte, ihr Gebrauch oder die einzelnen Volksentscheide gemeint sind“ (S. 236). Mit „halbdirekter Demokratie“ bezeichnet er das Entscheidungssystem insgesamt, in dem für Entscheide von geringerer Bedeutung keine Mitwirkung der Bevölkerung vorgesehen ist (S. 237).

Die hohen Erwartungen wurden allerdings nicht erfüllt. Insbesondere das Referendumsrecht hat sich eher zu einem Verhinderungs- als zu einem Innovationsinstrument entwickelt, das insbesondere von konservativen politischen Gruppierungen, denen das Referendumsrecht zunächst als „Vorläufer der Revolution“ (Leimgruber, 1914, S. 3) galt, in Anspruch genommen wurde. Mit dem Referendumsrecht ist deshalb eine zweite Eigenheit des politischen Systems der Schweiz eng verbunden, die Konkordanzdemokratie: Seit Mitte des 20. Jahrhunderts wurden alle referendumsfähigen Parteien in die Regierungsverantwortung eingebunden, auf Bundesebene 1959-2003 mit der so genannten „Zauberformel“ (je zwei Vertreter der Freisinnig Demokratischen Partei [FDP], der Sozialdemokratischen Partei [SP] und der Christlichen Volkspartei [CVP] sowie ein Vertreter der Schweizerischen Volkspartei [SVP] (vgl. Altermatt, 1991, S. 46-51).

Die Volksrechte haben sich seit ihrer Institutionalisierung im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts verändert. So hat etwa Leonhard Neidhart bereits 1970 auf den Funktionsverlust des fakultativen Referendums (Neidhart, 1970, S. 266-286) und auf die Entwicklung von der Abstimmungs- zur Verhandlungsdemokratie (S. 287-312) aufmerksam gemacht. Im Umfeld des europäischen Integrationsprozesses ist die direkte Demokratie mit ihren Stärken und Schwächen erneut in den Vordergrund politischer Diskussionen gerückt. Das Erhalten der direkten Demokratie ist denn für viele Schweizerinnen und Schweizer einer der wichtigen Gründe, sich gegen eine europäische Integration auszusprechen. Gleichzeitig ist die Bereitschaft gestiegen, die halbdirekte Demokratie zu reformieren – um sie erhalten zu können. Die Positionen variieren allerdings zwischen Reform der Volksrechte (z.B. Borner & Rentsch, 1997) und einem selbstbewussten Hochstilisieren der direkten Demokratie als Exportartikel (z.B. Kirchgässner, Feld & Savioz, 1999).

### 3. Volksabstimmungen im Bildungsbereich

Vor dem beschriebenen Hintergrund der Tradition der Volksabstimmungen werden im Folgenden Volksabstimmungen auf nationaler Ebene und am Beispiel des Kantons Zürich hinsichtlich ihrer Themen, ihres Rechtstyps und ihres Erfolgs dargestellt. Diese empirische Analyse hat heuristischen Charakter, insbesondere im Hinblick auf die Formulierung einiger Forschungsdesiderata im letzten Abschnitt. Quellenbasis für die Analysen bildet auf *nationaler Ebene* das „Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007“ (Linder, Bolliger & Rielle, 2010), in dem alle nationalen Volksabstimmungen im erwähnten Zeitraum einzeln zusammenfassend dargestellt sind. In die Analyse einbezogen wurden alle Bildungs-, nicht jedoch Wissenschafts- und Forschungsvorlagen. Mangels historischer Darstellungen und Analysen zu den Volksabstimmungen als wichtigem Teil der je *kantonalen* Bildungspolitiken wird die kantonale Analyse auf ein Beispiel – den Kanton Zürich – und zwei Perioden zu je 25 Jahren beschränkt: die eine anschließend an die Einführung der direktdemokratischen Rechte (1869-1893), die andere für die letzten 25 Jahre (1985-2009). Als Quellen für diese kantonalen Analysen wurden einerseits eine Zusammenstellung aller kantonal zürcheri-

schen Volksabstimmungen zwischen 1869 und 1893 verwendet (Stüssi, 1893), andererseits die web-zugängliche Abstimmungsdatenbank des Präsidialdepartements der Stadt Zürich zu den kantonalen Volksabstimmungen der letzten 25 Jahre.

Bis Anfang der 1960er-Jahre fanden lediglich zwei *nationale Abstimmungen* zu Bildungsfragen statt. Die erste wird als „Schulvogtabstimmung“ bezeichnet: Mit dem fakultativen Referendum wurden 1882 erste Ansätze zu einer Ausführungsgesetzgebung zum neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung von 1874 verhindert (Criblez & Huber, 2008). Der Bildungsföderalismus im Volksschulbereich wurde mit diesem Verdikt für sehr lange Zeit quasi „unantastbar“. Dass der Bund 1902 mit einer Verfassungsänderung (obligatorisches Referendum) Subventionen für die kantonalen Schulsysteme einführte (Manz, 2008), steht dazu nur in scheinbarem Widerspruch. Mit den Subventionen war keinerlei Eingriffsmöglichkeit in die kantonale Bildungshoheit verbunden: Die Kantone konnten die Subventionen fast vollständig frei verwenden. Das schweizerische Bildungssystem blieb – sieht man von der Berufsbildung ab (Bauder & Osterwalder, 2008) – dem Föderalismus verpflichtet und es kam deshalb schon aus ordnungspolitischen Gründen vorerst zu keinen weiteren eidgenössischen Volksabstimmungen in Bildungsfragen.

Insgesamt haben auf nationaler Ebene seit 1882 nur 14 Volksabstimmungen zu spezifischen Bildungsthemen stattgefunden, zehn davon im Zeitraum zwischen 1963 und 1986. Diese Vorlagen standen vor allem im Zusammenhang mit der Bildungsexpansion und den zunehmenden Schwierigkeiten der Kantone, ihre stark wachsenden Bildungssysteme hinreichend finanzieren zu können. Zehn Vorlagen betrafen Veränderungen der Verfassung, unterstanden also dem obligatorischen Referendum. Vier dieser Vorlagen kamen aufgrund von Volksinitiativen zustande, wobei in zwei Fällen nicht über die Volksinitiative, sondern über einen entsprechenden (Gegen-)Vorschlag des Parlamentes abgestimmt wurde. Drei dieser Vorlagen wurden abgelehnt: zwei Volksinitiativen, die dem Staat mehr Verantwortung für ein gesichertes Lehrstellenangebot zuordnen wollten (1986 und 2003) sowie die Neufassung des Bildungsartikels in der Bundesverfassung 1973, die insbesondere wegen der Einführung eines „Recht auf Bildung“ abgelehnt wurde (Criblez, 2008b). Lediglich dem Gegenvorschlag des Parlamentes zur Koordination des Schuljahresbeginns wurde 1985 zugestimmt (Manz, 2008).

Nur vier Volksabstimmungen kamen aufgrund von Unterschriftensammlungen gegen ein vom nationalen Parlament erlassenes Gesetz oder einen entsprechenden referendumsfähigen Bundesbeschluss zustande (fakultatives Referendum). Drei dieser Referenden waren erfolgreich, das heißt: Die Vorlage des Parlamentes wurde in der Volksabstimmung verworfen. Dazu gehörten wie erwähnt die Einführung eines eidgenössischen Erziehungssekretärs (Schulvogt) 1882 und eine Erstfassung des Bundesgesetzes über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen 1969. Die Studentenorganisationen hatten das Referendum ergriffen, weil das Gesetz keine Mitbestimmungsrechte vorsah (Linder et al., 2010, S. 299). Abgelehnt wurde 1978 zudem die Übernahme von Koordinationsaufgaben im Hochschul- und Forschungsbereich durch den Bund. Unter den Vorlagen, die dem fakultativen Referendum unterstehen, wurde einzig das Berufsbildungsgesetz 1978 angenommen, gegen das der Schweizerische Gewerkschaftsbund

das Referendum ergriffen hatte, weil das Gesetz die Interessen der Arbeitnehmer vernachlässige (S. 388).

Inhaltlich standen immer wieder ordnungspolitische Fragen im Bildungswesen zur Abstimmung, wobei im föderalistischen Bildungssystem jeweils geklärt werden musste, ob dem Bund zusätzliche Kompetenzen abgetreten werden sollen (Criblez, 2008a). Themen waren vor allem die obligatorische Schulzeit, die Hochschulen, die Berufsbildung und die Stipendien. Genau die Hälfte der 14 Volksabstimmungen fiel positiv aus. Insgesamt war die Bevölkerung nicht bereit, maßgebliche Kompetenzen im Bildungsbereich dem Bund zu übertragen, sie äußerte sich kritisch zu Hochschulfragen und wollte auch die Staatsinterventionen im Berufsbildungsbereich nicht weiter steigern. Beide Stipendienvorlagen (1973 und 1985) fielen im Sinne eines stärkeren bzw. weiteren Engagements des Bundes positiv aus. Stark emotionalisierte Volksabstimmungen betrafen vor allem die Primarschule („Schulvogt“-Abstimmung 1882; Vereinheitlichung des Schuljahresbeginns 1985).

Im Kanton Zürich wurden mit der neuen Verfassung 1869 neben dem obligatorischen Verfassungsreferendum die Volksinitiative und das obligatorisches Gesetzesreferendum eingeführt (Verfassung ZH, 1869, Art. 29/30; Kölz, 2000). Mit dem obligatorischen Gesetzesreferendum war verbunden, dass die stimmberechtigte Bevölkerung über jedes neue Gesetz, jede Gesetzesänderung und jede Aufhebung eines Gesetzes in einer Volksabstimmung zwingend befragt werden musste. Insgesamt wurde in diesem Zeitraum über 23 Vorlagen im Bildungsbereich abgestimmt, eine war eine nationale Volksabstimmung (1882: „Schulvogtvorlage“; vgl. oben). Fast alle Vorlagen betrafen die Neuschaffung oder die Abänderung von Gesetzen im Bildungsbereich. Zwei Volksinitiativen (1885 und 1887) zu den Fortbildungsschulen wurden abgelehnt. Eine Verfassungsänderung zur Erweiterung der Alltagsschule wurde 1891 abgelehnt, eine Verfassungsänderung zur Wahlart von Lehrern 1893 angenommen.

Thematisch spiegeln die Volksabstimmungen in dieser ersten Periode drei für das letzte Drittel des 19. Jahrhunderts typische bildungspolitische Herausforderungen: Erstens ging es um den weiteren Ausbau des staatlichen Schulwesens, insbesondere um die Verlängerung der Schulpflicht und den institutionellen Ausbau (Technikum, Webschule, Universität). Zweitens wurden Fragen zum Lehrpersonal thematisiert: deren Wahl, deren Besoldung, deren Ausbildung. Und drittens deuten die verschiedenen Finanzierungsfragen darauf hin, dass Wachstum und Ausbau des kantonalen Bildungssystems immer mit Problemen der Finanzierbarkeit verbunden waren.

Insgesamt ging jede zweite Volksabstimmung negativ aus. Positiv aufgenommen wurden Vorlagen zu den Hochschulen, lediglich die Vorlage zur Akademisierung der Volksschullehrerausbildung scheiterte 1872. Auch alle auf die Sekundarschulen und die Sekundarlehrerausbildung bezogenen Vorlagen wurden akzeptiert. Das Schulgeld wurde definitiv abgeschafft, die Lehrmittel wurden aber nicht unentgeltlich. Abstimmungen zur Lehreranstellung fielen sowohl positiv als auch negativ aus. Alle Versuche, die Schulpflicht über die sechsjährige Primarschulpflicht hinaus zu verlängern, scheiterten jedoch (vorerst). Die Bevölkerung äußerte sich zudem teilweise kritisch gegenüber

Vorlagen, die mit weit reichenden Kostenfolgen verbunden waren (Webschule, Schulhausbau).

Insgesamt haben sich damit die Volksrechte im Bildungsbereich in dieser ersten direktdemokratischen Periode als eher konservatives Instrument im Sinne des Beibehaltens des Status quo erwiesen: Die beiden Volksinitiativen mit Innovationsvorschlägen (Fortbildungsschule) wurden abgelehnt und von 16 Vorlagen mit neuen Gesetzen bzw. Gesetzesänderungen wurden in der Volksabstimmung acht verworfen. Regierung und Parlament zeigten sich hinsichtlich Bildungsinnovationen insgesamt veränderungswilliger als die Bevölkerung.

Worüber wurde in den Volksabstimmungen im Kanton Zürich der letzten 25 Jahre (1985-2009) abgestimmt? Insgesamt standen in diesem Zeitraum 42 Bildungsvorlagen zur Abstimmung, davon waren sechs eidgenössische Vorlagen (vgl. oben). In vier der sechs eidgenössischen Vorlagen hat der Kanton Zürich wie die Mehrheit der Kantone und der Bevölkerung entschieden. Im Folgenden wird nur auf die kantonalen Volksabstimmungen eingegangen.

Insgesamt zeigt sich gegenüber der ersten untersuchten Periode eine Steigerung der Abstimmungsvorlagen um ungefähr Faktor 2. Innerhalb der Periode hat die Abstimmungsdichte zwischen 1995 und 1999 mit 15 Volksabstimmungen im Bildungsbereich (durchschnittlich drei pro Jahr) einen Höhepunkt erreicht. Dies weist darauf hin, dass in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre ein über lange Zeit aufgebauter Reformstau abgebaut wurde (Criblez, 2009) und korrespondiert mit Daten, die zeigen, dass die Geschäftskadenz in der Politik seit den 1970er-Jahren stark zugenommen hat.<sup>8</sup>

Die Volksabstimmungen im Bildungsbereich betrafen alle Bildungsstufen, neu gegenüber der ersten Periode sind die Vorlagen zur Berufsbildung und zu den Stipendien. Lehrerbildung, Lehrerausbildung und Lehreranstellung bleiben ebenso Thema öffentlicher Aufmerksamkeit wie die Universität. Konkordate (multilaterale Staatsverträge zwischen den Kantonen) im Bildungsbereich sind eine neue Art von Vorlagen, dies zeigt die zunehmende Bedeutung interkantonaler Harmonisierung und Kooperation im Bildungsbereich. Als Spezial- und Einzelthemen fallen einerseits die Themen Fremdsprachenunterricht und Kindergarten auf. Diese Themen verdeutlichen die unterschiedliche Haltung der Bevölkerung gegenüber Innovationen: In der Fremdsprachenfrage folgte die Bevölkerung Regierung und Parlament und verlegte den Beginn des Französischunterrichts 1988 in die Primarschule. Eine entsprechende Volksinitiative gegen diese Vorverlegung wurde ebenso abgelehnt wie fast 20 Jahre später eine Volksinitiative für nur eine statt zwei Fremdsprachen in der Primarschule. Die Bevölkerung ist im hoch emotionalisierten Bereich des Fremdsprachenunterrichts also den Ausbauoptionen von Regierung und Parlament gefolgt. Eine Einzelinitiative zur Kantonalisierung des Kindergartens wurde 1993 dagegen abgelehnt, ebenso die erste Vorlage der Gesamtrevision des Volksschulgesetzes 2002, in der sowohl die bessere Verbindung des Kindergartens

<sup>8</sup> Daten liegen vor allem für Parlamente vor; vgl. zum Beispiel für den Nationalrat: Behandelte Geschäfte im Nationalrat (<http://www.parlament.ch/d/dokumentation/statistiken/seiten/geschaefte-nr.aspx>; recherchiert am 15. Februar 2011).

mit der Primarschule als auch die Einführung von Englisch in der Primarschule vorgesehen gewesen waren. Alle andern Vorlagen sind, teils mit hohen Zusprachen und selten mit knappen Abstimmungsergebnissen, angenommen worden.

Die Züricher Bevölkerung hat also in der zweiten untersuchten Periode im Vergleich zur ersten sehr viel seltener Bildungsvorlagen des Parlamentes (die allermeisten Vorlagen gehören dieser Kategorie an) abgelehnt. Volks- und Einzelinitiativen waren im Bildungsbereich eher selten; alle drei wurden verworfen. Abgelehnt wurden ausschließlich Vorlagen zu Themen, die von der Gegnerschaft in der öffentlichen Diskussion vor den Volksabstimmungen leicht emotionalisiert werden konnten. Mit der neuen Kantonsverfassung hat der Kanton Zürich 2005 – ähnlich wie andere Kantone auch – das obligatorische in ein fakultatives Gesetzesreferendum umgewandelt: Neue Gesetze und Gesetzesänderungen müssen nicht mehr obligatorisch einer Volksabstimmung unterstellt werden. In den letzten Jahren zeigt sich denn bereits eine deutliche Abnahme der Volksabstimmungen im Bildungsbereich gegenüber der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre. In Zukunft werden aufgrund dieser Neuregelung nur noch Volksabstimmungen zu umstrittenen Gesetzesvorlagen stattfinden. Dadurch dürften die öffentlichen Auseinandersetzungen bei Abstimmungsvorlagen insgesamt eher zunehmen, da über unbestrittene Vorlagen gar nicht mehr abgestimmt wird.

#### **4. Volksabstimmungen, Bildungspolitik und Öffentlichkeit – Forschungsdesiderata**

Die drei Fallanalysen machen auf einige Trends aufmerksam, die genauer zu untersuchen wären. Sie können im heuristischen Sinne für die Formulierung weiterführender Forschungsfragen verwendet werden. Abschließend soll – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – auf einige solche Trends und damit zusammenhängende Forschungsdesiderata aufmerksam gemacht werden:

Analysiert man Bildungspolitik und Volksabstimmungen in einem längeren historischen Kontext, wird deutlich, dass über verschiedene Reformanliegen bzw. Innovationen mehrmals abgestimmt worden ist. Das zeigt sich historisch an der Schulpflichtverlängerung im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts, an der Revision des Volksschulgesetzes im Kanton Zürich am Anfang des 21. Jahrhunderts, an der Koordination des Schuljahresbeginns in den 1970er- und 1980er-Jahren oder auf nationaler Ebene auch an der Revision der Bildungsartikel in der Bundesverfassung (Criblez, 2008b). Diese Mehrfachvorlagen, die natürlich auch in repräsentativen Demokratien vorkommen, sind in der halbdirekten Demokratie vor allem dann von Interesse, wenn sich der Volkswille gegen den Willen von Regierung und Parlament stellt. Denn nicht immer ist die Bevölkerung in Volksabstimmungen bereit, den Innovationsvorschlägen von Regierung und Parlament zu folgen. Als erstes Forschungsdesiderat wäre hier zu fragen, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen im Bildungsbereich Widersprüche zwischen Regierung und Parlament einerseits und der Volksmeinung andererseits entstehen. Da-

ran ließen sich als zweites Forschungsdesiderat allgemeinere Fragen über die Erfolgsbedingungen von Volksabstimmungen im Bildungsbereich anschließen.

Unter den Bedingungen der Konkordanzdemokratie sind schnelle und weit reichende Reformen, auch und gerade in der Bildungspolitik, kaum möglich, weil bereits im Vorfeld der politischen Entscheide dafür gesorgt werden muss, dass diese Entscheide nicht nur in den Parlamenten, sondern auch in allfälligen Volksabstimmungen mehrheitsfähig sind und auf nationaler Ebene in der Regel auch eine Mehrheit der Kantone zustimmen muss. Die Bildungspolitik in der Schweiz war deshalb traditionell stark von der Suche nach mehrheitsfähigen Kompromissen geprägt und Volksabstimmungen, sofern es sich nicht um Volksinitiativen handelt, sind nur der letzte Schritt in diesen Aushandlungsprozessen. Dies scheint sich in den letzten Jahren jedoch unter Bedingungen zunehmender Internationalisierung der Bildungspolitik (Osterwalder & Weber, 2004) und mit dem damit eng verbundenen Druck zur stärkeren Harmonisierung im kleinräumigen Bildungsföderalismus innerhalb der Schweiz rasch zu verändern. An dieser Stelle müssten – ein drittes Forschungsdesiderat – Mehrebenenanalysen im Sinne der Handlungskoordination zwischen nationaler und kantonaler Bildungspolitik ansetzen, die auch die zunehmenden inter- und transnationalen Interdependenzen berücksichtigen (Kussau & Brüsemeister, 2007).

Bereits bei der Einführung der direktdemokratischen Rechte war man sich bewusst, dass Volksabstimmungen auch ein „Element der Volkserziehung“ (Curti, 1900, S. 62) sind: Die Anliegen und Entscheide der politischen Elite müssen im „Volksbewusstsein“ verankert, von der Bevölkerung akzeptiert und quasi internalisiert werden. Carl Hilty (1887) hat deshalb das Referendum als „mächtigstes Erziehungsmittel“ bezeichnet, nicht nur, weil die Gesetze selbst einen Bildungsstoff darstellten, sondern weil es „dem Volke das lebendige Gefühl der Staatszugehörigkeit“, der Möglichkeit der „Mitregierung“ und der Mitwirkung bei staatlichen Aufgaben, aber auch der Mitverantwortlichkeit gebe (S. 430). Nur ein gebildeter Souverän könne jedoch die Volksrechte verantwortlich wahrnehmen. Hier zeigt sich ein viertes Forschungsdesiderat: Es fehlen bislang vergleichende Analysen der öffentlichen Diskurse über bildungspolitische Abstimmungsvorlagen auf nationaler und kantonaler Ebene. Insbesondere müssten Gefahren populistischer Abstimmungskämpfe untersucht werden, weil sich einige Bildungsthemen offensichtlich ganz besonders dazu eignen, die Diskussionen im Vorfeld von Volksabstimmungen stark zu emotionalisieren.

Im Zusammenhang mit Forderungen nach stärkerer Evidenzbasierung bildungspolitischer Entscheide (OECD, 2007) stellen sich in der halbdirekten Demokratie Herausforderungen, die sich in einem rein repräsentativdemokratischen politischen System nicht in dieser Radikalität stellen: Evidenz in Form von Informationen, Zahlen, Daten und Fakten, also eigentliches Expertenwissen, muss in der halbdirekten Demokratie nicht nur den Entscheiden von Regierungen und Parlamenten zugrunde gelegt werden. Auch wenn das durchschnittliche Bildungsniveau der Bevölkerung seit der Einführung demokratischer Volksrechte im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts stark gestiegen ist, sind solche Evidenzen auch in der Kommunikation politischer Inhalte im Vorfeld von Volksabstimmungen von großer Bedeutung. Was die stimmberechtigte Bevölkerung über Bil-



dungspolitik weiß, ist bislang jedoch unbekannt – ein weiteres Forschungsdesiderat. Denn Volksabstimmungen im Bildungsbereich (aber natürlich nicht nur da) sind mehr als Meinungsbefragungen, sondern immer auch ein wesentlicher Teil des Prozesses zur Herstellung von Akzeptanz und Legitimation für die Bildungspolitik. So gesehen sind Volksabstimmungen Teil eines politischen Systems von *checks and balances*, in dem die stimmberechtigte Bevölkerung auch einen Teil der Machtkontrolle (Criblez, 1999) gegenüber andern Staatsgewalten ausübt.

## Literatur

- Altermatt, U. (1999). Bundesrat und Bundesräte. Ein historischer Aufriss. In Ders. (Hrsg.), *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon* (S. 11-99). Zürich: Artemis & Winkler Verlag.
- Bauder, T., & Osterwalder, F. (Hrsg.) (2008). *75 Jahre eidgenössisches Berufsbildungsgesetz. Politische, pädagogische und ökonomische Perspektiven*. Bern: hep Verlag.
- Blum, R. (1977). *Die politische Beteiligung des Volkes im jungen Kanton Baselland (1832-1875)*. Liestal: Kantonale Drucksachen- und Materialienzentrale.
- Borner, S., & Rentsch, H. (Hrsg.) (1997). *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?* Chur: Rüegger Verlag.
- Braun, D. (2003). Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. In A. Vatter & S. Wälti (Hrsg.), *Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive* (S. 57-89). Zürich: Rüegger Verlag.
- Criblez, L. (1999). Requirements for a democratic education organization. *Studies in philosophy and education*, 18, 107-119.
- Criblez, L. (Hrsg.) (2008a). *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen*. Bern: Haupt Verlag.
- Criblez, L. (2008b). Vom strikten Bildungsföderalismus zur bescheidenen Schulkoordination. In Ders. (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz* (S. 251-276). Bern: Haupt Verlag.
- Criblez, L. (2009). Die Entwicklung des öffentlichen Schulwesens in der Schweiz seit 1980. In F. Brückel & U. Schönberger (Hrsg.), *Querblick. Alternative Schulen in privater Trägerschaft in der Schweiz* (S. 15-37). Zürich: Verlag Pestalozzianum.
- Criblez, L. (2010a). Schweiz. In H. Döbert, W. Hörner, B. von Kopp & L. R. Reuter (Hrsg.), *Die Bildungssysteme Europas* (S. 665-688). Baltmannsweiler: Schneider Verlag.
- Criblez, L. (2010b). Harmonisierung im Bildungswesen – Bildungspolitik zwischen nationalen Reformaspirationen und föderalistischen Autonomieansprüchen. In A. Auer (Hrsg.), *Herausforderung HarmoS* (S. 1-21). Zürich: Schulthess Verlag.
- Criblez, L., & Huber, Ch. (2008). Die Bildungsartikel der Bundesverfassung von 1874 und die Diskussion über den eidgenössischen „Schulvogt“. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz* (S. 87-130). Bern: Haupt Verlag.
- Curti, Th. (1882). *Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung*. Bern: Dalp Verlag.
- Curti, Th. (1900). *Die Schweizerischen Volksrechte 1848 bis 1900*. Bern: Wyss Verlag.
- Gilg, P. (1951). *Die Entstehung der demokratischen Bewegung und die soziale Frage. Die sozialen Ideen und Postulate der deutschschweizerischen Demokraten in den frühen 60er Jahren des 19. Jahrhunderts*. Affoltern/Albis: Weiss Verlag.
- Gruner, E. (1969). *Die Parteien in der Schweiz*. Bern: Francke Verlag.
- Hangartner, Y., & Kley, A. (2000). *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zürich: Schulthess Verlag.
- Hilty, K. (1887). Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht. *Archiv für öffentliches Recht*, 2, 167-219/367-440.

- Jann, W., & Wegrich, K. (2009). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In K. Schubert & N. C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0* (S. 75-114). München: Oldenbourg Verlag.
- Kirchgässner, G., Feld, L. P., & Savioz, M. R. (1999). *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Basel: Helbing & Lichtenhahn Verlag.
- Kölz, A. (2000). *Der demokratische Aufbruch des Zürcher Volkes. Eine Quellenstudie zur Entstehung der Zürcher Verfassung von 1869*. Zürich: Schulthess Verlag.
- Kussau, J., & Brüsemeister, Th. (2007). Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In H. Altrichter, Th. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 15-54). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Leimgruber, O. (1914). *Referendum und Initiative in der Schweiz*. Gossau: Cavelti-Hangartner Verlag.
- Linder, W. (1999). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt Verlag.
- Linder, W., Bolliger, B., & Rielle, Y. (2010). *Handbuch eidgenössische Volksabstimmungen 1848-2007*. Bern: Haupt Verlag.
- Manz, K. (2008). Die Bundessubvention für die Primarschule: Analyse einer bildungspolitischen Debatte um 1900. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz* (S. 155-182). Bern: Haupt Verlag.
- Neidhart, L. (2002). *Die politische Schweiz. Fundamente und Institutionen*. Zürich: NZZ Verlag.
- OECD (2007). *Evidence in Education. Linking Research and Policy*. Paris: OECD Verlag.
- Oser, F., & Biedermann, H. (2003). *Jugend ohne Politik. Ergebnisse der IEA-Studie zu politischem Wissen, Demokratieverständnis und gesellschaftlichem Engagement von Jugendlichen in der Schweiz im Vergleich mit 27 anderen Ländern*. Zürich: Rüegger Verlag.
- Osterwalder, F., & Weber, K. (2004). Die Internationalisierung der föderalistischen Bildungspolitik. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 26(1), 11-32.
- Schaffner, M. (1982). *Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre: Beschreibung und Erklärung der Zürcher Volksbewegung von 1867*. Basel: Helbing & Lichtenhahn Verlag.
- Sommer, H. (1945). *Die demokratische Bewegung im Kanton Solothurn*. Solothurn: Vogt-Schild Verlag.
- Steiner-Khamisi, G. (Hrsg.) (2004). *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press.
- Stüssi, H. (1893). *Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen*. Zürich: Schweiz. Grütliverein.
- Tanner, A. (1998). „Alles für das Volk“. Die liberale Bewegung 1830/31. In Th. Hildbrand & A. Tanner (Hrsg.), *Im Zeichen der Revolution. Der Schweizer Weg zum schweizerischen Bundesstaat 1798-1848* (S. 51-74). Zürich: Chronos Verlag.
- Vatter, A. (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich Verlag.
- Verfassung ZH (1869). Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869. In A. Kölz (2000), *Der demokratische Aufbruch des Zürcher Volkes* (S. 77-88). Zürich: Schulthess Verlag.
- Vogt, G. (1873). *Referendum, Veto und Initiative in den neueren schweizerischen Kantonsverfassungen*. s.l.: s.n. (= Separatdruck aus: Tübinger Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 29).

**Abstract:** Referenda create the greatest possible publicity in educational policy because the populace eligible to vote has to be informed about the proposals submitted and because a public debate on the proposals is carried out in the run-up to a referendum. The author refers to the tradition of semi-direct democracy in Switzerland and, for the purpose of a heuristic approach, draws on three case studies in order to illustrate the educational-political issues on which a referendum was held as well as the results of these referenda. Against this background, some general development trends are outlined and research desiderata are formulated.

### **Anschrift des Autors**

Prof. Dr. Lucien Criblez, Universität Zürich, Institut für Erziehungswissenschaft,  
Freiestrasse 36, 8032 Zürich, Schweiz  
E-Mail: [lcriblez@ife.uzh.ch](mailto:lcriblez@ife.uzh.ch)